

Políticas públicas para a infância e juventude: uma análise a partir da reforma estatal dos anos 90*

Daiane Nogueira de Lira¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar, a partir dos fundamentos e das diretrizes da Reforma Estatal dos Anos 90, a atuação do Estado brasileiro nas políticas de proteção da infância e da juventude. Procura, então, situar essa discussão a partir do estudo do Estado Liberal, passando pelo Estado de Bem-estar Social, bem como pelas doutrinas do neoliberalismo e da terceira via, no sentido de contextualizar as premissas e os objetivos da reforma. Por fim, faz-se uma análise crítica da repercussão desse contexto nas políticas públicas de infância e juventude, em um cenário de redefinição do papel do Estado e de transferência para a sociedade civil da responsabilidade pela prestação de serviços sociais e científicos.

Palavras-chave: Reforma estatal. Neoliberalismo. Políticas públicas. Infância e juventude.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 define um Estado social para o Brasil e, em relação à infância e à juventude, dá ênfase aos direitos da criança e do adolescente, estabelecendo as seguintes diretrizes:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à li-

* Artigo recebido em: 21/10/2010.

Artigo aprovado em: 01/02/2011.

¹ Mestra em Direito e Políticas Públicas pelo UniCEUB e graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza. Advogada da União e Assessora de Ministro do STF.

berdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos:

I – aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II – criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

No sentido de dar concretude às disposições constitucionais, foi editado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei 8069, de 13 de julho de 1990 – ampliando o arcabouço protetivo e dispondo sobre a proteção integral à criança e ao adolescente (art. 1º). Em seu artigo 4º, reforça a determinação constitucional no sentido de ser dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar com absoluta prioridade a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (art. 4º).

São, portanto, vastas as normas que contemplam orientações e princípios em proteção à infância e à juventude, o que caracteriza um Estado que deve, com absoluta prioridade, buscar justiça social para suas crianças e adolescentes.

No entanto, como adverte Vicente de Paula Faleiros, a “[...] análise da política social implica [...] metodologicamente a consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o obrigam a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e a longo

prazo.”² Dessa forma, no estudo das políticas públicas, é essencial considerar “[...] as conjunturas econômicas e os movimentos políticos em que se oferecem alternativas a uma atuação do Estado”³ pois só assim podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas.

Como salienta Celina Souza, “[...] as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.”⁴ Os aspectos econômicos, políticos e sociais não são estanques, pelo contrário, são interdependentes, de modo que, tendo o Estado brasileiro uma política econômica sob forte influência neoliberal, esse modelo econômico acaba por repercutir na área social. E isso se torna muito claro, quando se analisa de forma aprofundada os fundamentos e as diretrizes da Reforma Estatal dos Anos 190 que privilegiou a privatização da esfera pública, inclusive bens e serviços públicos, enfraquecendo o Estado de Bem-estar Social brasileiro.

Portanto, é fundamental que a discussão sobre a atuação estatal nas políticas sociais de infância e juventude seja compreendida a partir do contexto da Reforma Estatal e da influência das ideologias hegemônicas do neoliberalismo, que difundem a necessidade de retração das funções do Estado como a única maneira viável de responder à crise do capitalismo. Celina Souza chama atenção para o seguinte aspecto que no decorrer do presente artigo será mais bem explicitado:

A partir da influência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das

² FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 59-60.

³ FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 59-60.

⁴ SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, jul./dez., p. 25. 2006.

políticas públicas para instituições com “independência” política. Estes novos formatos, que guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas.⁵

Em sendo assim, o presente artigo tem por objetivo analisar de forma crítica a atuação do Estado brasileiro nas políticas de proteção da infância e da juventude, a partir dos fundamentos e das diretrizes da Reforma Estatal dos Anos 90. Para tanto, busca-se inicialmente fazer uma análise dos modelos de atuação estatal, com o estudo do Estado Liberal, passando pelo Estado de Bem-estar Social, bem como pelas doutrinas do neoliberalismo e da terceira via, no sentido de contextualizar as premissas e os objetivos da reforma, para, após, discorrer sobre a sua repercussão nas políticas públicas de infância e juventude num cenário de redefinição do papel do Estado e de eficiência administrativa baseada em uma lógica de mercado.

2 Modelos de atuação estatal: do estado liberal à terceira via

O Estado Liberal surge no século XVIII como resultado das revoluções liberais em substituição ao regime anterior de monarquias absolutistas. Foi resultado de amplas transformações sociais, econômicas e políticas, advindas das revoluções burguesa e industrial, com a dominação de uma nova classe (a burguesia) e um novo modo de produção (o capitalismo). Surge daí nova ideologia dominante, o liberalismo econômico, que, influenciado pelas ideias de Adam Smith, seu principal teórico, caracterizou-se por defender que as relações de mercado devem ser controladas pelo próprio mercado, isto é, o Estado não deve interferir no livre jogo das forças do mercado, pois quem faz as trocas combina entre si os princípios que as regem.

À luz dessas premissas, a intervenção do Estado na economia, “[...] em vez de acelerar, retarda o desenvolvimento da sociedade no sentido da riqueza e da grandeza reais e, em vez de aumentar, diminui o valor real da produção anual de

⁵ FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 34.

sua terra e de seu trabalho.”⁶ Smith defende, então, a necessidade do mercado ser regido pelo que chama de “sistema óbvio e simples da liberdade natural.”⁷ Deve-se deixar aos indivíduos “[...] perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas.”⁸

Ademais, segundo esse sistema da liberdade natural, caberia ao soberano e, portanto, ao Estado, apenas três deveres: (i) “de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes;”⁹ (ii) “de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata;”¹⁰ (iii) e “de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter.”¹¹

No entanto, em meados do século XIX, começaram as reações contra o modelo de Estado Liberal, que se mostrou ineficiente para debelar a profunda desigualdade social que gerara. Isso ocorre, sobretudo, a partir das crises econômicas das décadas de 1920 e de 1930, tornando necessária maior intervenção estatal tanto na economia quanto no social. Conforme explica Eros Grau, “[...] as imperfeições do liberalismo, bem evidenciadas na passagem do século XIX para o século XX e nas primeiras décadas deste último, associadas à incapacidade de autoregulação dos mercados, conduziram à atribuição de novas funções ao Estado.”¹²

Surge em seu lugar um novo formato de Estado, o Estado do Bem-estar Social ou *Welfare State*, que assume papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social; um modelo de Estado que passa a intervir no mercado e a garantir direitos sociais e pleno-emprego aos seus cidadãos.

⁶ SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p. 169. v. 2.

⁷ SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p. 169. v. 2.

⁸ SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p. 169. v. 2.

⁹ SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p. 170. v. 2.

¹⁰ SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p. 169. v. 2.

¹¹ SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p. 169. v. 2.

¹² GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 22.

Segundo John Maynard Keynes, principal teórico do Estado do Bem-estar Social, os principais defeitos da sociedade econômica de sua época eram a incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a arbitrária e a desigual distribuição da riqueza e das rendas. Para Keynes, o desemprego provinha de insuficiência de consumo agravada pela insuficiência de investimento, que resultava da ausência no liberalismo econômico de mecanismos institucionais para obtenção do pleno emprego.

A “mão invisível” do mercado não produzia a harmonia apregoada entre o interesse egoístico dos agentes econômicos e o bem-estar global. Nesse contexto, cumpria ao Estado desempenhar o papel de estimulador do investimento, seja diretamente por meio de investimento público seja indiretamente por meio de políticas fiscais e de crédito.¹³

As teorias keynesianas serviram para demonstrar a intrínseca relação entre desenvolvimento e crescimento do mercado e do Estado, bem como entre eficácia econômica e eficácia social. A partir de então, atribui-se ao Estado a missão de buscar a igualdade entre os homens e, para isso, o Estado deveria intervir na ordem econômica e social para ajudar os menos favorecidos.

Nesse momento, a preocupação maior desloca-se da liberdade para a igualdade, substitui-se o individualismo imperante no modelo de Estado Liberal pela preocupação com o bem comum, com o interesse público. Como consequência, o Estado amplia o rol de suas atribuições, passando a desempenhar serviços públicos comerciais, industriais e sociais e a exercer atividades de natureza econômica.

Entretanto, a partir da década de 1970, com a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, “[...] o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão.”¹⁴ Fatores como perda do dinamismo econômico, queda

¹³ KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultura, 1996. p. 341-349.

¹⁴ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995. p. 10.

das taxas de crescimento, estagnação dos salários e aumento da concentração de renda colocaram “[...] em discussão a necessidade de se rever os papéis do Estado, a continuidade de suas políticas econômicas e sociais, e, numa perspectiva mais ampla, as relações desse Estado protetor com o mercado e a sociedade civil.”¹⁵

Por tudo isso, o pensamento neoliberal, que já existia desde o fim da Segunda Guerra Mundial na região da Europa e da América do Norte, passou a ganhar terreno. Surge a partir do texto *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944, como uma “[...] reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar.”¹⁶ Nas palavras de Anderson, “[...] trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.”¹⁷

Hayek e seus seguidores constituíram a Sociedade de Mont Pèlerin na Suíça, na qual discutiam e criticavam as políticas intervencionistas e a economia política keynesiana, pregando o retorno ao mercado livre e autorregulado.¹⁸ Desafiando o consenso da época, defendiam que o igualitarismo do Estado de Bem-Estar Social “[...] destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a vitalidade de todos”¹⁹ e argumentavam que “[...] a desigualdade era

¹⁵ BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado*. São Paulo: Manole, 2003. p. 36.

¹⁶ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995. p. 9.

¹⁷ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.

¹⁸ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995. p. 10.

¹⁹ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995. p. 10.

um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais.”²⁰

Assim, o diagnóstico neoliberal para a crise de 1973 era o próprio modelo de Estado de Bem-estar Social que de fator de desenvolvimento se transformou em obstáculo.²¹ O remédio neoliberal para a crise era, então, bem claro:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com um estagflação [...]”²²

Essas medidas chamadas de “Consenso de Washington” defendiam o retorno ao Estado mínimo e ao pleno controle da economia pelo mercado.²³ E a partir dos governos de Thatcher na Inglaterra e de Reagan nos Estados Unidos, a ideologia neoliberal tornou-se hegemônica, espalhando-se pelo mundo. Perry Anderson

²⁰ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995. p. 10.

²¹ Segundo Roberto Campos, “[...] foi ficando cada vez mais visível que o mercado era um regulador melhor e mais barato do que as burocracias estatais. Cada vez mais caro e ridiculamente incompetente, o ‘Estado Social’ transformou-se de esperança de solução em problema intratável.” CAMPOS, Roberto. *Menos Estado e mais mercado*. Disponível em: <http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/~pensadoresbrasileiros/RobertoCampos/menos_estado_e_mais_mercado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2009.

²² ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995. p. 11.

²³ Pregava-se, então, que “[...] o retorno ao capitalismo selvagem do século XIX seria doravante a via mais promissora para a saída da crise.” AKTOUF, Omar. *Pós-globalização, administração e racionalidade econômica: a síndrome da avestruz*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 233.

aponta então os seguintes êxitos do neoliberalismo:²⁴ contenção da grande inflação; recuperação dos lucros; enfraquecimento do movimento sindical; e crescimento das taxas de desemprego e do grau de desigualdade – que eram concebidos como mecanismos naturais e necessários de qualquer economia eficiente.

Não obstante, entre os anos 1970 e 1980, a adoção desse modelo neoliberal não conseguiu restaurar as altas taxas de crescimento econômico,²⁵ fracassando na tentativa de revitalização básica do capitalismo avançado. Contudo, como salienta Anderson:

Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas.²⁶

Ademais, o neoliberalismo, antes de impor sua lei a quase todos os países por meio das instituições econômicas internacionais, inspirou enorme número de políticos ocidentais, destruindo a ideia de solidariedade e de responsabilidade social que estava na base das democracias ocidentais.²⁷

²⁴ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995. p. 14-15.

²⁵ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995. p. 15.

²⁶ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995. p. 23.

²⁷ Desse modo, o credo da autossuficiência do mercado foi erigido em filosofia social, o que, para Aktouf, “[...] explica, entre outras coisas, as palavras de um Ronald Reagan para quem os sem-teto, os mendigos, os desempregados de New York, cujo número havia mais que dobrado durante seus dois mandatos, ‘mereciam sua sorte porque a tinham escolhido [...]’. Ou ainda, a afirmação de Jim Bogler, primeiro-ministro da Nova Zelândia durante os anos 90: Cada família deve ser auto-suficiente, cada cidadão deve ser auto-suficiente, cada geração deve ser auto-suficiente.” AKTOUF, Omar. *Pós-globalização, administração e racionalidade econômica: a síndrome da avestruz*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 55.

No entanto, como bem assenta Celso Furtado, “[...] na ausência de um projeto autônomo que dê prioridade ao objetivo do bem-estar social, o crescimento econômico [...] conduzirá inevitavelmente à concentração da renda em favor dos países criadores de novas técnicas”,²⁸ o que, em longo prazo, “[...] produzirá uma civilização fundada em desigualdades sociais crescentes.”²⁹

De fato, as desigualdades sociais se agravaram enormemente com a globalização neoliberal; a concentração de riquezas e a exclusão social atingiram proporções escandalosas.³⁰ Assim, nesse contexto de aumento incontável das desigualdades sociais e do desemprego, que custava bilhões aos Estados, surge, na década de 90, com Clinton nos EUA e Blair na Grã-Bretanha, a doutrina da terceira via que passa a defender a necessidade de reconstrução do Estado, ou seja, “[...] ir além daqueles da direita ‘que dizem que o governo é o inimigo’, e daqueles da esquerda que dizem que o governo é a resposta.”³¹ O objetivo passa a ser reconstruir o aparelho do Estado de modo a redefinir o seu papel, que não seria nem instrumento de desenvolvimento social e nem apenas protetor do direito de propriedade, mas sim coordenador e regulador do interesse público. Anthony Giddens, teórico da terceira via, explica:

A reforma do Estado e do governo deveria ser um princípio orientador básico da política da terceira via – um processo de aprofundamento e de ampliação da democracia. O governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade.³²

²⁸ FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. p. 39.

²⁹ FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. p. 39.

³⁰ Segundo Manuel Castells, é característica do capitalismo informacional, baseado na desregulamentação do mercado e na insuficiência de políticas de integração social, “a aceleração do processo de desenvolvimento desigual e a inclusão e exclusão simultânea das pessoas no processo de crescimento”, o que se traduz “na polarização, bem como na propagação da miséria entre um contingente cada vez maior de pessoas”. CASTELLS, Manuel. Fim de milênio. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. v. 3. p. 106.

³¹ GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 80.

³² GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 79.

Segundo explica Mark Lathan, “[...] a base do projeto da terceira via é a crença de que uma economia e uma sociedade fortes se revigoram mutuamente.”³³ Procura, portanto, resolver o conflito entre socialismo e liberalismo, de modo que a fraternidade e a igualdade possam coexistir com as liberdades de mercados liberalizados e da democracia liberal, enfatizando um conjunto de valores, quais sejam:

Interdependência – porque as nações e comunidades só podem enfrentar os desafios da globalização se encontrarem novas maneiras de trabalhar juntas e apoiar umas às outras.

Responsabilidade – porque, ao aceitar os direitos e benefícios da cidadania, as pessoas também precisam ser responsabilizadas por suas ações e esforços na sociedade.

Incentivos – porque em um mundo de mudanças e incertezas constantes, as pessoas precisam ser estimuladas a poupar mais, a estudar mais e a trabalhar com mais inteligência.

Relegação – porque, longe de engendrar uma sociedade à moda antiga, os governos precisam agora aproximar da sociedade civil os poderes da democracia e da provisão pública.³⁴

Para Roberto Mangabeira Unger, a terceira via, também chamada de social-democracia, “[...] seria o compromisso com a democracia representativa, com a economia de mercado regulada e com políticas sociais destinadas a moderar as desigualdades e as exclusões sociais.”³⁵ Trata-se, na verdade, de doutrina que dá ênfase às pregações neoliberais, numa tentativa de “[...] reconciliar o realismo das finanças e a eficiência na produção com a insistência em corrigir as injustiças do mercado”,³⁶ sem se esquecer dos excluídos. Assim, para o mencionado autor, “[...] a idéia de uma terceira via é apenas a própria doutrina do caminho único, acompanhada do anúncio da intenção de humanizá-lo. A idéia da terceira via é a primeira

³³ LATHAN, Mark. A terceira via: um esboço. In: GIDDENS, Anthony (Org.). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: UNESP, 2007. p. 51.

³⁴ LATHAN, Mark. A terceira via: um esboço. In: GIDDENS, Anthony (Org.). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: UNESP, 2007. p. 52.

³⁵ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999. p. 9.

³⁶ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999. p. 9.

via, açucarada. Políticas sociais reconciliariam a coesão comunitária com a eficiência econômica.”³⁷

Foi, então, essa doutrina, sob nomes como social-democracia ou social-liberalismo, que se difundiu no Brasil como “[...] a única maneira realista de reconciliar o social necessário com o mercado e a globalização inevitáveis.”³⁸ E foi sob influência da doutrina da terceira via e, portanto, também das ideias neoliberais, que, no Brasil, a Reforma Estatal dos Anos 90 foi formulada, conforme se verá a seguir.

3 A reforma estatal dos anos 90

As sucessivas crises da política de juros levaram os países da América Latina, na década de 1980, a buscarem investimentos externos, o que exigiu políticas de ajustes por meio das reformas do aparelho estatal, principalmente com as privatizações e com a ruptura de políticas públicas universalizantes.

No início da década de 1990, o Brasil vivia um período de estagnação econômica e de alta da inflação; crise que, assim como no restante do mundo, foi atribuída ao modo de intervenção do Estado no social e na economia e à forma burocrática de administrar o país. Era necessário privatizar, desregular, flexibilizar, desvencilhar-se das suas funções intervencionistas tanto no plano social quanto no plano econômico.

A reforma do Estado brasileiro ocorreu nesse contexto de crise e começou a ser definida em 1995, após a eleição e a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso. Tinha o objetivo de tornar o Estado mais governável e com maior capacidade de governança; capaz de enfrentar as crises com nova forma de intervenção econômica e social – mais adequada ao capitalismo global – e de administrar – com a Administração Pública gerencial.

³⁷ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999. p. 10.

³⁸ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999. p. 11.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995)³⁹ lançou as bases do projeto governamental brasileiro de reestruturação do aparato estatal e servirá ele de fundamento para as definições e afirmações adiante expostas.

A reforma envolvia quatro problemas fundamentais: a recuperação da governança; o aumento da governabilidade; a delimitação do tamanho do Estado; e a redefinição do seu papel regulador. O aumento da governabilidade consistia no fortalecimento da capacidade política do Estado de intermediar interesses, governar e garantir sua legitimidade. Segundo Bresser Pereira:

Governabilidade e governança são conceitos mal-definidos, freqüentemente confundidos. Para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas. Sem governabilidade é impossível governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade, como a presente no Brasil.⁴⁰

Assim, a reforma buscava, com o aumento da governança, superar a forma burocrática de administrar o Estado, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno; e substituí-la por uma nova fórmula, a Administração Pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. Para os reformadores, a boa gestão é aquela que dá autonomia aos executores e, ao final, cobra os resultados. Essa mudança da Administração Pública burocrática para a gerencial foi a base de toda a Reforma.

³⁹ Cf. BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: 1995. O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida, foi submetido ao então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que o aprovou na forma em que foi publicada.

⁴⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; ENAP, 1998. p. 33.

A Administração Pública gerencial surge, na segunda metade do século XX,⁴¹ como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Essa forma de administrar apoia-se na flexibilização de procedimentos, em uma maior autonomia ao administrador e na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados (*accountability*); ou seja, deixa de ser *a priori* para ser *a posteriori*, não interessa se os meios ou procedimentos são os melhores, os fins é que são importantes.

Em virtude de a reforma estatal ter como principal justificativa a ideia de que o Estado não pode e não deve executar diretamente uma série de tarefas, era preciso também redefinir o seu papel. O Plano Diretor, então, distinguiu no aparelho estatal quatro setores que são de fundamental importância, cada um com suas peculiaridades, formas diferenciadas de gestão e de propriedade:

- 1 Núcleo estratégico: é o governo em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, tão somente, o Presidente da República, seus ministros e assessores diretos. Aqui as decisões têm que ser as melhores e devem ser efetivamente cumpridas. Portanto, a efetividade é mais importante que a eficiência, sendo mais adequado que haja um misto de Administração Pública burocrática e gerencial, para supervisionar e controlar as atividades exclusivas e as não exclusivas por meio dos contratos de gestão. Esses contratos deverão prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros e definirão as metas e os respectivos indicadores de desempenho, com os resultados a serem alcançados. Além disso, a propriedade aqui é necessariamente estatal.

⁴¹ A chamada Administração Pública gerencial foi implantada, nos anos 1980, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália e, nos anos 1990, nos Estados Unidos. Cf. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. v. 1.

- 2 Atividades exclusivas: setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar, como o poder de regular, de fiscalizar e de fomentar. Aqui a eficiência é fundamental e, portanto, a administração deve ser gerencial. Além disso, sua execução é descentralizada para agências estatais autônomas e executivas. Surgem as agências reguladoras, entidades com autonomia para regulamentar os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, e as agências executivas, responsáveis pela prestação de serviços e execução das atividades que pressupõem o exercício do poder de Estado e que estão sob a responsabilidade de autarquias e fundações públicas. Nesse setor, a propriedade mais adequada também é a estatal, já que pressupõe serviços que só o Estado pode realizar.
- 3 Serviços não exclusivos ou competitivos: setor que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas, como por exemplo, os serviços sociais e científicos. A propriedade ideal é a pública não estatal, associações sem fins lucrativos voltadas ao atendimento do interesse público. Além disso, faz-se necessária a adoção da administração gerencial, superando-se a rigidez burocrática. A ideia aqui é, por meio do programa de publicização, transferir esses serviços para o setor público não estatal (ou terceiro setor), mediante transformação das autarquias e fundações públicas existentes em organizações sociais.
- 4 Produção de bens e serviços para o mercado: área de atuação das empresas que desenvolvem atividades econômicas voltadas para o lucro e que ainda permanecem no aparelho do Estado. Aqui se deve adotar a lógica do setor privado, ou seja, propriedade privada e administração gerencial. Isso porque a propriedade estatal somente se justificará quando não existirem capitais privados disponíveis ou então quando existir um monopólio natural. Assim, é preciso transferir essas atividades para o setor privado, dando continuidade ao programa de privatização, além de reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.

Além dos programas da privatização e da publicização, também foi previsto um processo de terceirização que abrange as atividades auxiliares ou de apoio em todos os setores por meio da contratação de empresas terceirizadas mediante licitação pública. Ademais, como visto, três instituições organizacionais emergem da reforma: as agências reguladoras, as agências executivas e as organizações sociais. As duas primeiras estão plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais fazem parte do setor público não estatal. Contudo, as três instituições pressupõem maior autonomia e maior responsabilidade para os dirigentes. Nesse feito, de acordo com Bresser Pereira, os objetivos da reforma podem ser assim resumidos:

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas e porque visa a dar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública e, principalmente, porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle *a posteriori* dos resultados. É social democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática, mas também mais eficiente do que faria o setor privado. É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito alocador de recursos, buscando limitar a ação do Estado às áreas em que o mercado está ausente ou realiza mal sua tarefa coordenadora.⁴²

⁴² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma Gerencial de 1995. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 24, jul./ago. 2000. Ainda segundo Bresser Pereira: “Ao invés do Estado mínimo, a centro-esquerda social liberal propôs a reconstrução do Estado, para que este possa – em um novo ciclo – voltar a complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente no ciclo anterior. Reconstrução do Estado que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social [...]; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. v. 1. p. 17.

Diante disso, a reforma do Estado brasileiro deve ser entendida dentro do contexto da doutrina da terceira via, sob forte influência do consenso neoliberal, de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Esse novo Estado é bem mais gerencial que executor e preocupa-se com a eficácia e a eficiência frente às novas demandas políticas e sociais da globalização.

4 A reforma estatal e as políticas públicas de infância e juventude

Após a estabilização monetária de 1994, por meio de altas taxas de juros e de câmbio e de enormes cortes do gasto público, em nome de uma eficiência inspirada nas empresas privadas e baseada numa suposta incapacidade do governo, tirou-se do Estado a capacidade de implementar políticas sociais. O caminho estava aberto para a “[...] redefinição do papel do Estado por meio da privatização rápida e radical do enorme setor público.”⁴³ Contudo, como adverte Celso Furtado:

[...] para a empresa que maximiza lucros, privatizar significa cortar de imediato gastos supérfluos, e subcontratar ali onde for mais conveniente – portanto, criar desemprego. [...]. Não se pode condenar a racionalidade das empresas; pedir que se comportem de outra forma é querer que sejam pouco eficientes. Mas pode-se, e deve-se, definir certos parâmetros para a racionalidade macro, definir se o critério que prevalece é o social ou o puramente microeconômico. E isso quem faz é o governo. Deixar a tarefa na mão do mercado significa que o interesse social será marginalizado.⁴⁴

É por isso que, segundo o supracitado autor, “[...] pensar que o mercado vai substituir o Estado é uma ilusão.”⁴⁵ E adverte que “[...] hoje passou a dominar a

⁴³ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999. p. 93.

⁴⁴ FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. p. 92.

⁴⁵ FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. p. 80.

idéia de que o Estado é um trambolho. Mas, sem o Estado, o que fica? O mercado. E qual é a lei do mercado? É a lei do mais forte, a dos mais poderosos, a do grande capital.”⁴⁶

Com efeito, as desigualdades sociais se agravaram enormemente com a globalização neoliberal, de modo que a concentração de riquezas e a exclusão social atingiram proporções escandalosas: desemprego, subemprego, miséria, violência, desestruturação familiar, o que, inevitavelmente, atinge também crianças e adolescentes. Parte da população infanto juvenil vive em condições extremas, o que resulta consequências lastimáveis para toda a sociedade. E não se tem como negar que grande parte dos problemas que afeta a população infantil e jovem do país está relacionada a tais fatores.

Nesse sentido, Lôic Wacquant chama atenção para a relação entre a delinquência dos jovens e a violência urbana com “[...] a redefinição das missões do Estado, que, em toda parte, se retira da arena econômica e afirma a necessidade de reduzir seu papel social e de ampliar, endurecendo-a, sua intervenção penal.”⁴⁷ De acordo com o que o mencionado autor chama de “governo da miséria”, “[...] o Estado-providência europeu deveria doravante ser enxugado, depois punir suas ovelhas dispersas e reforçar a ‘segurança’, definida estritamente em termos físicos e não em termos de risco de vida (salarial, social, médico, educativo etc), ao nível de prioridade da ação pública”,⁴⁸ impondo à “violência da exclusão econômica” a “violência da exclusão carcerária.”⁴⁹

Assim, segundo Wacquant, tudo é resultado da supressão do Estado econômico, do enfraquecimento do Estado social e do fortalecimento de glorificação do Estado penal que criminaliza a miséria como forma de “[...] conter as consequências sociais deletérias, nas regiões inferiores do espaço social, da desregula-

⁴⁶ FURTADO, Celso. *O longo amanhecer*: reflexões sobre a formação do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. p. 89.

⁴⁷ WACQUANT, Lôic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 18.

⁴⁸ WACQUANT, Lôic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 18.

⁴⁹ WACQUANT, Lôic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 74.

mentação do trabalho assalariado e da deterioração da proteção social.”⁵⁰. Conclui o autor:

Designa-se geralmente pela expressão “*Washington consensu*” a panóplia de medidas de “ajuste estrutural” impostas pelos provedores de fundos internacionais como condição para ajuda aos países endividados (...) e, por extensão, as políticas econômicas neoliberais que triunfaram nos países capitalistas avançados ao longo das últimas duas décadas: austeridade orçamentária e regressão fiscal, contenção dos gastos públicos, privatização e fortalecimento dos direitos do capital, abertura ilimitada dos mercados financeiros e dos intercâmbios, flexibilização do trabalho assalariado e redução da cobertura social. Convém doravante estender esta noção a fim de nela englobar o tratamento punitivo da insegurança e da marginalidade sociais que são as consequências lógicas dessas políticas.

Tal constatação repercute inclusive na atual discussão acerca da redução da maioria penal. Trata-se de tema que se relaciona exatamente com a glorificação do Estado penal e com a globalização da doutrina da “tolerância zero” que reforçam o fundamento da responsabilidade individual por meio da desvalorização do ponto de vista sociológico “[...] implicitamente denunciado como desmobilizador e ‘desresponsabilizante’ – portanto infantil e mesmo feminilizante –”⁵¹. Tudo como forma de “[...] desviar a atenção das desapropriações coletivas em matéria de equipamento urbano, escolar e econômico.”⁵²

À luz dessas premissas, as causas coletivas são relegadas ao nível de “desculpas”, a fim de melhor justificar sanções individuais. É a individualização da culpa desassociada dos problemas de exclusão social que resultaram da própria redução do papel social do Estado.

Com efeito, como resultado da reforma estatal nas políticas sociais, o poder público não consegue formular e implementar programas que atinjam boa parte das crianças e jovens do país, nem assegura a proteção social integral dessa popula-

⁵⁰ WACQUANT, Lôic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 22.

⁵¹ WACQUANT, Lôic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 61.

⁵² WACQUANT, Lôic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 61.

ção. Por consequência, não consegue assegurar a esse grupo prioritário os direitos à educação, à saúde, à cultura, ao lazer, todos previstos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como dito, uma das estratégias adotadas pela Reforma foi chamada pelos teóricos de “publicização.” Esse foi o termo dado ao instrumento de absorção dos serviços não exclusivos do Estado por um setor público não estatal, que, uma vez fomentado pelo poder público, dá origem a uma nova forma de parceria entre o Estado e a sociedade, as organizações sociais. Conforme explica Bresser Pereira:

A implementação de Organizações sociais implica duas ações complementares: a publicização de determinadas atividades executadas por entidades estatais (que serão extintas); e a absorção dessas atividades por entidades privadas qualificadas como OS, mediante contrato de gestão. Portanto, é imprópria a idéia segundo a qual organizações estatais seriam convertidas ou transformadas em OS. Atividades (não-exclusivas de Estado), não entidades, são publicizadas. Entidades estatais são extintas após a publicização de suas atividades; não convertidas em OS.⁵³

O objetivo era, exatamente, transferir para entidades qualificadas como organizações sociais a prestação dos serviços denominados de não exclusivos do Estado, antes desempenhadas por autarquias ou fundações públicas. Essas entidades passam a ser as responsáveis pela execução dos serviços sociais, sendo subsidiadas pelo Estado, que abandona o papel de executor ou prestador de serviços, mantendo-se apenas como regulador, fiscalizador e financiador.

Para os reformadores, a propriedade pública não estatal (pública, porque voltada para atividades de interesse público, mas não estatal por não fazer parte do

⁵³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Organizações Sociais: cadernos MARE da reforma do estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. v. 2. p. 17.

aparelho do Estado) seria a ideal para o setor não exclusivo do Estado, pois nesse setor não é apropriada nem a propriedade estatal nem a propriedade privada.⁵⁴

A partir dessas premissas, o Presidente da República editou em outubro de 1997 a Medida Provisória nº 1.591, que dispunha sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização. A mencionada medida provisória foi reeditada por cinco vezes com algumas modificações até ser substituída pela nova Medida Provisória nº 1.648-6, que, por sua vez, sofreu várias reedições até ser convertida na atual norma que regula a matéria, a Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998.

A Lei Federal n. 9.637/98 estabeleceu, em seu artigo primeiro, que poderão ser qualificadas como organizações sociais “[...] pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”, desde que atendidos os requisitos previstos na lei.

De acordo com a legislação, uma vez que a entidade seja qualificada como Organização Social, será travado com ela um contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o Poder Público e a entidade privada que discriminará as respectivas atribuições, responsabilidades e obrigações (art. 6º). Posteriormente, a entidade estará apta a receber bens públicos, móveis e imóveis, em permissão

⁵⁴ Segundo explica o Plano Direito da Reforma do Aparelho do Estado: “Se assumirmos que devem ser financiadas ou fomentadas pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde), seja porque implicam externalidades envolvendo economias que o mercado não pode compensar na forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), não há razão para que sejam privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam o exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. ‘Propriedade pública’, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; ‘não-estatal’ porque não é parte do aparelho do Estado”. BRASIL. Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995. p. 21.

de uso e com dispensa de licitação (artigo 12, § 3º), ser beneficiária de recursos orçamentários (art. 12) e de servidores públicos que lhe serão cedidos a expensas do erário (artigo 14).

Dessa forma, o processo de publicização é uma das estratégias centrais do Plano Diretor, pois é por meio desse processo, juntamente com o modelo das organizações sociais, que se torna possível a redefinição do tamanho do Estado e a possibilidade de participação de outros setores da sociedade civil na prestação de serviços sociais e científicos.⁵⁵

Com efeito, as organizações sociais foram criadas com o objetivo de absorver as atividades de entidades federais extintas no âmbito das áreas de saúde, educação, cultura, meio ambiente, pesquisa científica e tecnologia. Trata-se de uma estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, um projeto que isenta o Estado de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais, a partir da transferência para a sociedade civil. Nas palavras de Vicente de Paula Faleiros:

Esse processo se manifesta pela privatização ou pelo apoio dado pelo Estado à rentabilização dos empreendimentos privados de saúde, educação, habitação. O Estado realiza suas políticas por uma série de intermediários, numa simbiose entre o público e o privado, com a associação direta às multinacionais, seja pela compra e controle da tecnologia empregada, seja pelo controle direto da propriedade das empresas sociais.

Esse novo tipo de empreendimento destruiu e transformou completamente as associações voluntárias, os grupos de

⁵⁵ Como explicita Lathan, ao discorrer sobre a doutrina da terceira via que serviu de inspiração para a reforma: “Uma sociedade forte só pode nascer do fortalecimento dos elos de confiança e mutualidade entre todos os seus cidadãos. [...] É por isso que a terceira via procura fortalecer a sociedade civil por intermédio de suas políticas de delegação. Em muitos casos, isso significa se desfazer de prerrogativas para que as pessoas possam trabalhar juntas na definição de seus interesses mútuos e na reconstrução de seus hábitos de confiança. Isso não significa um governo menor, apenas um governo de um tipo diferente. “E reflete um papel revisado para o Estado – como um facilitador, com um habilitador: ainda envolvido no custeio e na regulamentação dos serviços, mas não necessariamente em sua prestação.” LATHAN, Mark. A terceira via: um esboço. In: GIDDENS, Anthony (Org.). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: UNESP, 2007. p. 54.

ajuda mútua, as instituições religiosas, que predominavam na prestação de serviços sociais. Assim como também está sendo destruída a prestação de serviços de forma liberal do profissional autônomo, estando-se agora entrando num

terceiro modelo das formas de prestação dos serviços sociais e de realização da política social, a forma empresarial.⁵⁶

Assim, os serviços essenciais como saúde, educação, cultura e meio ambiente, que, na Constituição Federal de 1988, são considerados direitos do cidadão e dever do Estado, são transformados em serviços sujeitos à competitividade e à lógica do mercado, prestados fora do Estado, já que este não mais se responsabiliza pelo seu oferecimento direto à população.

Portanto, trata-se de alteração na forma de prestação de serviços que está diretamente relacionada a direitos assegurados às crianças e aos adolescentes, como saúde, educação, cultura e acesso à informação. Fragiliza a atuação social do Estado, enfraquece o sistema protetivo de direitos e diminui a atuação concreta do poder público na efetivação de direitos da infância e da juventude.

Como consequência, o tema da infância e juventude passa cada vez mais a ser debatido, não mais tendo em vista programas de governos, mas programas de organizações não governamentais e de outros segmentos da sociedade. Só para exemplificar: a saúde pública hoje é praticamente toda terceirizada e várias organizações sociais são responsáveis pela gestão dos hospitais. Provavelmente foi na área da saúde que o instituto das organizações sociais mais foi utilizado.

Também é possível citar o Programa Alfabetização Solidária como exemplo específico de como essas novas diretrizes de atuação estatal repercutiram nas políticas públicas de infância e juventude. Trata-se de programa voltado em grande parte para jovens e criado como uma política governamental, ainda na época do Governo de Fernando Henrique Cardoso, e, com base na reforma, foi delegado para uma organização não governamental criada fora da estrutura administrativa do Estado.

⁵⁶ FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 68.

Não se quer aqui dizer que a participação da sociedade civil e da comunidade nas políticas públicas não possa ocorrer. Pelo contrário, essa participação é de extrema importância. A Constituição de 1988 incentivou a colaboração social, a começar pelos princípios do pluralismo e da participação (art. 1º, IV e parágrafo único). Faz previsão, ainda, de vários instrumentos de colaboração participativa em áreas de relevo social, como por exemplo, no campo da saúde (art. 197 e 198, III), da assistência social (art. 204, I), da educação (arts. 205 e 206, IV), da cultura (art. 216, § 1º) do meio ambiente (art. 225) e da criança e do adolescente (art. 227, § 1º). Quando a Constituição ressaltou essa forma de cooperação privada e de parceria com o poder público, vinculada à ideia de participação popular na esfera pública, teve ela o intuito de engrandecer o princípio fundamental da cidadania (art. 1º, II), fundamento do Estado Democrático de Direito.

Não obstante, “[...] esta cidadania pressupõe um pacto de solidariedade social que vem sendo minado pelo neoliberalismo que retoma a palavra solidariedade no sentido clientelista de auxílios esporádicos.”⁵⁷ Ademais, a transformação das políticas de juventude depende também da participação dos próprios jovens na formulação e implantação, resultando na sua própria emancipação, não apenas como indivíduo, mas também como coletividade. Segundo Miguel Abad:

Essas ações públicas em favor da afirmação da condição juvenil na sociedade estariam orientadas à mais ampla cidadanização dos jovens, especialmente dos pobres, como capacidade de construir objetivos pessoais e coletivos, de comunicar e defender publicamente a legitimidade de seus interesses e necessidades, e de atuar com a plena consciência de seus direitos. Em outras palavras, constituir-se em atores sociais de mudança, com um pensamento crítico, autônomo e emancipador, antes de tudo, frente a suas próprias alienações, começando pela ambígua “liberdade” que paradoxalmente lhes impomos.⁵⁸

⁵⁷ FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 81.

⁵⁸ ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 30.

Nesse sentido, Roberto Mangabeira Unger, filósofo progressista, dá bastante ênfase, em seu programa de experimentalismo democrático, à necessidade de aprofundamento da democracia por meio da emancipação do indivíduo e da auto-organização espontânea da sociedade civil, o que inclui o envolvimento das comunidades locais na formulação e na implementação de direitos sociais. Conforme salienta o mencionado autor, “[...] é indispensável uma sociedade civil vigilante e organizada. Uma sociedade desorganizada não tem condições de gerar futuros alternativos, nem de atuar para realizá-los. A desorganização é a rendição ao acidente, ao acaso, ao destino.”⁵⁹

No entanto, o Estado não pode se eximir de suas responsabilidades, extinguindo entes públicos e transferindo sua responsabilidade para uma entidade não estatal, em especial em áreas ligadas diretamente aos direitos da criança e do adolescente, aos quais a Carta de 1988 conferiu absoluta primazia.⁶⁰ Como salienta Faleiros, o “[...] desenvolvimento da cidadania social, que consiste na obrigação do Estado em garantir condições dignas para todos, só pode se estruturar através de uma rede de proteção social”⁶¹ que deve articular o acesso à saúde, à educação de qualidade, à formação profissional, aos direitos trabalhistas, aos seguros sociais, à habilitação e saneamento, à informação e à assistência pública enquanto garantia de renda e de serviços sociais.

Os serviços públicos passíveis de serem transferidos para as organizações sociais envolvem direitos fundamentais de acesso universal, exigindo, portanto, a

⁵⁹ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999. p. 211-212.

⁶⁰ Como bem salienta Bento: “O que a administração pública gerencial propõe é uma inversão de paradigma: em vez de o Estado prestar direitos sociais sob fiscalização da sociedade, da opinião pública, da esfera pública política, como tradicionalmente, pretende-se que organizações sociais prestem tais direitos sob fiscalização do Estado. Não é papel das organizações não-governamentais primariamente prestar serviços suprimindo as omissões do poder público, mas sim estimular formas alternativas de solidariedade, participar na construção de um sentido de comunidade, forjar identidades sociais”. BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado*. São Paulo: Manole, 2003. p. 241-242.

⁶¹ FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p.81.

presença do Estado. Como bem assevera Espírito Santo, “[...] conquanto Bresser Pereira nomeie as atividades plenas de interesse público como não-exclusivas de

Estado, na verdade elas são não exclusivas da sociedade, uma vez que o Estado foi criado para, por dever de ofício, tomá-las como sua responsabilidade.”⁶²

Não foi por outro motivo que a Carta Republicana estabeleceu em seu artigo 23 que as competências executivas relacionadas aos nomeados serviços não exclusivos são de competência comum dos entes federados, ou seja, todos os entes federativos são simultânea e comissivamente responsáveis pela sua prestação, devendo haver, consoante o parágrafo único daquele artigo, “[...] cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Ressalte-se ainda a preocupação sobre o destino das atividades publicizadas no caso de desqualificação da organização social, já que não são vistas pelos reformadores como próprias para serem exercidas pelo Estado. Tal omissão faz surgir a preocupação de que as próprias atividades possam vir a ser extintas. Conforme salienta Unger:

Uma tendência importante da política e do pensamento político contemporâneos enfatiza o papel facilitador da auto-organização espontânea da sociedade civil. Assim, de um lado encontramos a idéia de que uma política de organização social de base, que muda a sociedade civil, departamento por departamento, pode tornar desnecessária a tomada e o controle do poder governamental.⁶³

No entanto, como adverte o autor, “[...] nenhuma ‘política da sociedade civil’ tem condições de tornar supérfluo o exercício do poder do Estado, pois quem controla o poder tem condições de influenciar não somente as oportunidades de organização independentes dos grupos, mas também o alcance das alternativas vi-

⁶² ESPIRITO SANTO, Ataliba Pinheiro. As Organizações sociais e a reforma administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 230, p. 93. out./dez. 2002.

⁶³ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999. p. 174.

vas apresentadas à sociedade que se organiza.”⁶⁴ Ademais, quando o Estado transfere atividades e responsabilidades tipicamente estatais para entidades do terceiro setor, não está fortalecendo a parceria entre Estado e sociedade, mas colonizando e burocratizando o importante papel a ser desempenhado pela sociedade civil com consequências despolitizadoras da participação social, que deve ser concebida no interior de novos espaços públicos, e não para funções gerenciais e administrativas substitutivas da atuação estatal.

Nesse feito, Unger defende que “[...] uma sociedade democrática precisa de dois caminhos para a política: um que passe pelas organizações da sociedade civil; e outro que passe ao largo delas.”⁶⁵ Portanto, é plenamente possível que as instituições privadas participem da prestação desses serviços públicos, tanto que tais atividades são descritas como não exclusivas do Estado. No entanto, para isso, é necessário que essa participação se faça de forma complementar à atuação do Poder Público, ampliando a disponibilidade de serviços, mas jamais como forma de o Estado se afastar do seu dever constitucional, invertendo os papéis e tornando a participação do Estado complementar da atuação privada. Nesse sentido, salienta Vicente de Paula Faleiros que:

As organizações não-governamentais (ONGs) têm um papel ambíguo no processo de gestão social. Ao mesmo tempo que adotam critérios particularistas de atendimento (*desentitlement*), são incorporadas na gestão pública como parceiras governamentais na prestação de inúmeros serviços. Este “novo contrato” social entre Estado e ONGs se justifica pelo discurso da publicização do privado (elas são privadas, porém públicas), mas não podem ser substitutas da garantia de direitos universais. De nosso ponto de vista, devem ser consideradas complementares à ação pública, podendo trazer mais agilidade, eficiência e participação em certos setores, mas por si mesmas não garantem direitos.⁶⁶

⁶⁴ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999. p. 191.

⁶⁵ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999. p. 191.

⁶⁶ FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 67.

Não se esqueça que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente com absoluta prioridade o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 227, CF). Além disso, o Estado deve promover “[...] programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais” (art. 227, § 1º, CF).

Portanto, em que pese se tratar de responsabilidade conjunta, exige-se uma atuação ativa do Estado que deve promover com absoluta primazia programas de assistência às crianças e aos adolescentes.

5 Considerações finais

A prestação de serviços essenciais pelo Estado não pode ser definida em termos puramente econômicos como de governança e de eficiência, mecanismos de mercado influenciados pelo funcionamento das empresas privadas e introduzidos pela reforma no âmbito da prestação de serviços públicos. Na tensão entre as necessidades do capitalismo e as necessidades sociais, em especial os direitos fundamentais dos cidadãos, deve prevalecer a segunda. Como salienta Celso Furtado:

Importa saber se prevalece algum projeto social. Perceber que o mais importante é o social foi a descoberta mais relevante da minha vida. Descobri que os economistas podem ser tecnicamente sofisticados e, mesmo assim, não captar a dimensão social dos problemas. Há pouco li um artigo de um conhecido economista brasileiro que deixou o governo e abriu um escritório para vender assessoria. Ele mostrava que tudo o que estava acontecendo no Brasil era certo, que criar desemprego era muito importante, pois muitos novos empregos seriam gerados mais adiante em outros setores. E o custo social até lá? No meio do

caminho morre muita gente. Mas esse seria o custo do progresso [...].⁶⁷

Nesse contexto de capitalismo informacional, que resulta na aceleração do processo de desenvolvimento de forma desigual e se traduz na polarização e na propagação da miséria entre um contingente cada vez maior de pessoas, é imprescindível o fortalecimento de políticas de integração social.⁶⁸

Com efeito, as medidas de cunho neoliberal geram retração da atuação estatal nas políticas públicas, na medida em que incentivam a privatização de programas sociais – como visto no exemplo do Programa Alfabetização Solidária – transformando os serviços sociais em mercadorias e isentando o próprio Estado da garantia de responsável direto pela prestação de serviços públicos que garantam os mínimos sociais.

Tudo isso resulta no desmonte da rede de proteção social, que sofre cortes de benefícios, maior seletividade e focalização para atender aos mais pobres entre os pobres, tratados de forma casual através de programas emergenciais, fragmentados, não abrangentes e descontínuos.

Seria esse o motivo para tantos problemas enfrentados pela população infanto juvenil no país? Pode não ser o único, mas com certeza o modelo econômico neoliberal é inadequado para o Estado brasileiro executar satisfatoriamente suas tarefas, dentre elas “[...] levar a cabo a gigantesca tarefa de erradicar a miséria e reduzir a pobreza, eliminando os imensos anéis da marginalidade metropolitana.”⁶⁹

O fato é que o Estado vem se mostrando ineficaz quanto a políticas públicas que resultem em melhores condições de vida para a enorme população infanto juvenil que se encontra na extrema pobreza: distribuição de renda, redução de

⁶⁷ FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. p. 93.

⁶⁸ CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. v. 3. p. 106.

⁶⁹ JAGUARIBE, Hélio. *Urgências e perspectivas do Brasil*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. p. 28.

desigualdades sociais, geração de trabalho, diminuição da violência, educação e saúde de qualidade e acesso à cultura, ao lazer e à tecnologia.

Assim, em que pese aos avanços jurídicos-normativos na área dos direitos da infância e da juventude, uma vez que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente incorporaram a doutrina da proteção integral e conferiram absoluta primazia aos interesses da população infanto juvenil do país, trata-se de diretrizes ainda não realizadas, como alerta Bobbio:

Uma Constituição, mesmo quando perfeita, tem a função de estabelecer as regras do jogo. Não pode e não deve estabelecer *como* se deve jogar. Se o fizesse não seria mais uma Constituição democrática.

[...] a Constituição é apenas responsável por uma parte do modo como um país é governado. De nada serve ou serve muito pouco, portanto, chorar sobre uma Constituição que não é cumprida ou que é traída, como de pouco serve pensar em reformas ou retoques constitucionais quando se tem a ilusão de que basta mudar a roupa para mudar o temperamento daquele que a veste.⁷⁰

O sistema protetivo da criança e do adolescente previsto no ordenamento jurídico brasileiro não condiz com o enfraquecimento do Estado de Bem-Estar social, nem com a atrofia do Estado imposta pela Reforma Estatal dos Anos 90, de viés neoliberal. Há um descompasso entre as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal e o papel de Estado-gestor definido na reforma gerencial.

É preciso conferir primazia aos interesses sociais, exigindo um Estado atuante na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, Aktouf conclui:

É preciso proteger os setores que asseguram o bem-estar dos indivíduos, da natureza e da sociedade em geral da lógica do lucro máximo do curto prazo e da especulação financeira. Setores tais como a saúde, a educação, o transporte, a cultura, as comunicações, a habitação e a alimentação que têm por objetivo garantir a dignidade do cidadão, devem

⁷⁰ BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. 4. ed. Brasília: Unb, 1999. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/10038091/As-Ideologias-e-o-Poder-Em-Crise-Norberto-Bobbio>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

seguir sob proteção e fiscalização rigorosas do Estado (esses setores constituem a missão, por excelência do Estado e não o cuidado com o bem-estar do capital e do dinheiro). É, então, do interesse das populações que o Estado esteja mais do que nunca presente pelo menos nesses setores-chaves.⁷¹

Só o Estado é capaz de ampliar o acesso efetivo de crianças e de adolescente à educação, à saúde, à cultura, ao lazer, garantindo os meios necessários para a efetiva proteção da juventude do país. Na verdade, a implementação de políticas de infância e juventude exige um Estado atuante e a publicização dos programas sociais que concretizem a proteção integral a este segmento etário. Mas não basta que essa mudança se faça em discurso, é preciso que ocorra na prática, na alteração das diretrizes econômicas e políticas do país, afinal como já dito, os aspectos econômicos, políticos e sociais não são estanques, mas interdependentes, todos refletem na implementação ou não da sonhada justiça social para crianças e adolescentes do país.

Public policy for children and youth: an analysis from the reform of state 90

Abstract

This article aims to analyze, from the fundamentals and guidelines of the State Reform of the 90s, the performance of the Brazilian state policies for protecting children childhood and youth. Then seeks to situate this discussion from the study of the liberal state, through the State Welfare and the doctrines of neoliberalism and the Third Way, in order to contextualize the assumptions and objectives of the reform. Finally, it's a critical analysis of the impact of public policies in the context of childhood and youth in a setting of redefining the role of State and transfer to the company's civil liability for providing social and scientific services.

Keywords: Reform state. Neoliberalism. Public policies. Childhood and youth.

⁷¹ AKTOUF, Omar. *Pós-globalização, administração e racionalidade econômica: a síndrome da avestruz*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 255.

Referências

ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho de (Org.). *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003.

AKTOUF, Omar. *Pós-globalização, administração e racionalidade econômica: a síndrome da avestruz*. São Paulo: Atlas, 2004.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SACER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado*. São Paulo: Manole, 2003.

BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. 4. ed. Brasília: Unb, 1999. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/10038091/As-Ideologias-e-o-Poder-Em-Crise-Norberto-Bobbio>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

CAMPOS, Roberto. *Menos Estado e mais mercado*. Disponível em: <http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/~pensadoresbrasileiros/RobertoCampos/menos_estado_e_mais_mercado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2009.

CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. v. 3.

ESPÍRITO SANTO, Ataliba Pinheiro. As organizações sociais e a reforma administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 230, p. 75-100, out./dez. 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FURTADO, Celso. *O longo amanhacer: reflexões sobre a formação do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

JAGUARIBE, Hélio. *Urgências e perspectivas do Brasil*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.

LATHAN, Mark. A terceira via: um esboço. In: GIDDENS, Anthony (Org.). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: UNESP, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Organizações Sociais: cadernos MARE da reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. v. 2.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle: cadernos MARE da reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997, v. 1.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma Gerencial de 1995. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

SILVA NETO, Belarmino José da. *Organizações sociais: a viabilidade jurídica de uma nova forma de gestão compartilhada*. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3254>>. Acesso em: 20 ago. 2004.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultura, 1996, v. 2.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999.

WACQUANT, Lôic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.